Martina Gentili

Politiche pubbliche ed esperienze di social housing. Casi studio nei Paesi Bassi

L'occupazione di edifici abbandonati per scopi abitativi o per la creazione di attività e servizi di valore sociale ha una storia decennale in Europa e, nonostante i contesti nazionali e locali siano sensibilmente differenti, si possono rintracciare tendenze e modelli comuni che meritano attenzione da un punto di vista sociale. Questo breve scritto cerca di mostrare, attraverso il caso dello *squatters movement* di Amsterdam, come le occupazioni sociali e abitative – la cui principale caratteristica è quella di aver legittimato un modello autonomo e non istituzionale di partecipazione cittadina, protesta e autogestione – possano avere un importante impatto sulle politiche urbane.

Il secondo intento è quello di fornire una prospettiva internazionale alle esperienze romane, inserendole in un contesto europeo in cui – in modo simile a ciò che sta accadendo a Roma – le occupazioni, abitative e non, vengono sempre più combattute e ridimensionate. Attraverso il racconto delle vicende dello *squatters movement* di Amsterdam si intende qui illustrare come un movimento possa avere un tale successo da influire sulle politiche abitative pubbliche, ma anche mostrare come la repressione e i tentativi generalizzati di legalizzazione possano ridurre l'autonomia e il radicalismo dei movimenti per l'abitare. Dopo la criminalizzazione dello *squatting* avvenuta nel 2010, i Paesi Bassi si trovano infatti in una situazione nuova rispetto alla loro lunga storia di tolleranza: grazie alla nuova legge qualunque tipo di occupazione, abitativa o meno, viene rapidamente repressa, con conseguenze penali per chi occupa. Nonostante ciò, l'occupazione di edifici in disuso è ancora possibile, praticata e perfino incoraggiata da alcune organizzazioni politiche. Questo è principalmente dovuto ad una lunghissima tradizione di tolleranza per le occupazioni –percepite come strumento di lotta politica e di liberazione sociale – che ha lasciato in eredità un patrimonio di edifici occupati e di esperienze che può essere ridotto, ma non può essere sradicato in breve tempo[1].

Squatting: cos'è e come è nato

Molti autori si sono cimentati in una definizione della pratica dello *squatting*, da molteplici punti di vista. Qui useremo l'interpretazione data da Martínez (2011), il quale sostiene come vi sia, al di là dell'immediata soddisfazione dei bisogni materiali degli *squatters*, un substrato politico in ogni

[1] Pruijt H. (2013); Martínez M. (2011).

ondata di occupazioni. Secondo questa interpretazione, tale pratica è nata per, e continua a, interrogare e mettere in discussione le grandi questioni urbane: dalla crisi abitativa e la speculazione urbana all'idea della proprietà privata come un diritto assoluto e all'approccio capitalista alla produzione dello spazio urbano, così come adottato dallo Stato e dagli interessi dei privati. Le occupazioni rappresentano un'azione diretta a soddisfare un bisogno collettivo, l'abitare, attraverso la disobbedienza alla protezione oppressiva della proprietà privata. L'appropriazione, spesso temporanea, di spazi urbani abbandonati è vista come un attacco all'ingiusta distribuzione delle risorse, ma rappresenta anche una partecipazione sociale collettiva alla politica urbana. In questa ottica, è legittimo includere le pratiche di occupazione nella categoria dei movimenti sociali liberali di sinistra.

Come movimento urbano, lo *squatting* è nato in Europa nella seconda metà degli anni Sessanta, sviluppandosi inizialmente nei Paesi Bassi e poi in Germania, Regno Unito, Francia e Italia. Negli anni Sessanta i Paesi Bassi, ed in particolare l'area urbana della Randstad (la conurbazione compresa tra Amsterdam, L'Aia, Rotterdam e Utrecht), stavano affrontando una grave crisi abitativa, e la carenza di abitazioni economiche colpiva soprattutto i giovani e gli studenti. Fu in questo contesto, ad Amsterdam, che gruppi più o meno organizzati di *squatters* reagirono per la prima volta alla crescente insoddisfazione sociale di fronte alla crisi abitativa. Era infatti pratica diffusa ad Amsterdam sgomberare con largo anticipo e mantenere vuoti gli edifici che, secondo i nuovi piani urbanistici della città, dovevano essere demoliti. La maggior parte di questi edifici avrebbe potuto servire da alloggio per giovani e studenti per molti anni ancora e l'amministrazione comunale decideva arbitrariamente di renderli inabitabili. Questa pratica fu ciò che accese la protesta: infatti, nel novembre del 1964, un giornale studentesco di Amsterdam, il *Propria Cures*, incitò dalle proprie pagine gli studenti ad occupare questi edifici inutilizzati e a collegarsi illegalmente alla rete elettrica. La 'chiamata alle armi' ebbe successo e presto moltissimi edifici ad Amsterdam West furono occupati e la crisi abitativa giovanile raggiunse finalmente le prime pagine dei quotidiani nazionali[2].

Nonostante queste prime avvisaglie, la data di nascita ufficiale dello *squatters movement* può essere individuata nel 1975, quando il movimento acquistò per la prima volta una rilevanza politica. L'occupazione degli edifici vuoti da demolire fu infatti un elemento cruciale nella resistenza alla demolizione e ricostruzione in chiave modernista del quartiere di Nieuwmarkt. Le autorità cittadine volevano demolire l'intero quartiere – prettamente residenziale – per fare spazio ad una nuova metropolitana, edifici multipiano ed un nuovo sistema di ampie arterie stradali che avrebbe dovuto servire un più moderno flusso di persone, traffico e capitali. In opposizione a questi piani, che mettevano la logica del capitale di fronte alle necessità della popolazione, folle di cittadini in protesta bloccarono fisicamente i lavori ed impedirono la demolizione grazie alle occupazioni. L'alleanza tra gli *squatters* e gli attivisti di quartiere acquisì un peso politico tale da bloccare l'intera operazione.

Un movimento plurale

Nonostante l'interpretazione qui adottata consideri le istanze politiche come base ideologica dello *squatting*, sarebbe limitativo ridurre le occupazioni a mero strumento politico, poiché sono sempre state parte di un movimento plurale, in cui molteplici interpretazioni si sovrappongono e coesistono nella stessa cornice. Infatti, se da un lato le occupazioni sono un mezzo per incoraggiare proteste locali e globali, questo tipo di discorso politico non viene necessariamente accettato o riprodotto da tutti i differenti gruppi che praticano lo *squatting*[3]. All'interno dello stesso movimento, alcuni gruppi

---

[2] Priemus H. (2011).

[3] Martínez M. (2011); Uitermark J. (2004a).

concepiscono l'occupazione puramente come un mezzo, spesso per sensibilizzare o per ottenere un fine socio-politicamente connotato, mentre altri interpretano l'occupazione come un fine in sé[4]. Già dagli anni Settanta, alcuni elementi non occupavano più solo perché avevano bisogno di un alloggio, per protestare contro le politiche abitative o per contestare una più generale politica capitalista ingiusta e fallimentare, ma anche – e forse soprattutto – perché erano diventati consapevoli che l'infrastruttura socio-politica costruita dal movimento negli anni precedenti offriva ora loro la possibilità di vivere la propria vita in un modo alternativo. La relativa autonomia fornita dalle occupazioni abitative aveva infatti permesso a questi gruppi di mettere in pratica delle idee più o meno anarchiche di autogestione. Lo *squatting,* in questo caso, diventa parte di un più ampio stile di vita che prende le distanze dalla cultura *mainstream*.

Secondo Uitermark[5] le varie fazioni all'interno dello *squatters movement* possono essere individuate sia attraverso la differente concezione dell'occupazione come mezzo o come fine, sia attraverso le modalità utilizzate per raggiungere tale fine, e possono essere raggruppate in tre diverse correnti principali, che chiameremo '*save the city*', 'linea dura' e '*free space*'.

La corrente '*save the city*' trova il suo fulcro nell'opposizione alle operazioni moderniste di riqualificazione urbana, ritenute dannose per il tessuto sociale della città e non adatte a risolvere la crisi abitativa. Solitamente disapprovati da una larga parte della popolazione olandese, in questo frangente gli *squatters* si presentarono come l'alleato naturale dei residenti che chiedevano soluzioni alla crisi abitativa[6]. Ovunque ad Amsterdam i cittadini – residenti e *squatters* insieme – si opposero con successo ai piani modernisti di rigenerazione urbana, costruendo un movimento che sosteneva una visione alternativa per la città, fatta di costruzione di nuovi alloggi, manutenzione dello *stock* esistente e democratizzazione della pianificazione urbana. La forza di questa corrente dello *squatters movement* portò infine all'abbandono da parte del partito laburista, all'epoca al governo, di quelle idee tecnocratiche e moderniste così fortemente osteggiate dalla popolazione, a favore di politiche più in linea con le necessità dei residenti. Emblematica in questo caso è la storia di Jan Scheffer: partito da attivista di quartiere ad Amsterdam negli anni Sessanta e Settanta, riuscì a fare carriera nel partito laburista olandese proprio con il sostegno dei movimenti cittadini. Come ministro *junior* per le politiche abitative prima e come assessore alla trasformazione urbana di Amsterdam poi, contribuì a creare le condizioni per un'ulteriore espansione dei movimenti cittadini, promuovendo un differente approccio alla rigenerazione urbana basato sullo *slogan* "costruire per il quartiere", e promosse la costruzione di alloggi di *social housing*, che sotto la sua guida passarono dai 1.100 costruiti nel 1978 ai 9.000 del 1984[7].

Anche per la corrente denominata 'linea dura' la crisi abitativa rappresentava un punto fondamentale, ma nel loro caso l'occupazione era concepita come occasione di confronto, più o meno violento, con l'amministrazione, al fine di portare l'attenzione sul fallimento delle politiche abitative.

Al contrario delle altre due fazioni, che usavano le occupazioni come strumento politico, la corrente '*free space*' concepiva lo *squatting* come fine ultimo, poiché rappresentava uno stile di vita alternativo, una possibilità di autogestione in uno spazio libero dalle costrizioni sociali. Questo tipo di occupazione, sempre più distante dalle posizioni di resistenza violenta, cercava di costruire uno spazio per la contro-cultura, l'arte e la creatività, più che uno strumento di lotta per la casa.

---

4 Uitermark J. (2004b).

5 Uitermark J. (2004a).

6 Uitermark J. (2009).

7 Dienst Wonen (2008).

Squatting e politiche abitative

Le prime due correnti, pur con strategie diverse, ottennero entrambe risultati significativi per quanto riguarda la crisi abitativa. La 'linea dura' ottenne soprattutto risultati locali: alcuni degli edifici occupati vennero concessi dal comune come alloggi sociali, o per gli occupanti stessi o per categorie specifiche, e alcune delle occupazioni vennero legalizzate. L'alleanza '*save the city*' tra *squatters* e movimenti di quartiere fu invece in grado di influenzare le scelte politiche sulla casa ad un livello più profondo. Grazie al cambio di rotta nel partito laburista, che assecondò le proteste della propria base, vennero approvati molti cambiamenti nelle politiche abitative, prima nella città di Amsterdam e poi anche a scala nazionale.

Innanzitutto, si limitò gradualmente il diritto dei proprietari di determinare gli affitti. Nel tempo, si creò un sistema integrato per stabilire un affitto equo, il cosiddetto 'sistema a punti' (*puntensysteem*). In questo sistema, gli affitti sono basati sul valore d'uso della casa calcolato in base a criteri oggettivi, come le dimensioni della casa e la qualità dei suoi servizi[8]. Questi regolamenti erano applicati a tutti gli alloggi, a prescindere dal proprietario. Ciò implicava che l'intero settore degli affitti fosse soggetto a una forte regolamentazione. Così, alla fine degli anni Ottanta, la maggior parte dello *stock* abitativo di Amsterdam era di fatto estraneo alle dinamiche di mercato ed era gestito dalle *housing associations* che dipendevano dallo Stato.

In secondo luogo, si limitò gradualmente il diritto dei proprietari di scegliere i propri inquilini grazie alla centralizzazione e alla standardizzazione dell'assegnazione degli alloggi. La standardizzazione fu ottenuta formulando criteri universali di idoneità. Il tempo d'attesa è di gran lunga il criterio più importante, ma in alcuni casi urgenti (sfratto, mancanza di alloggio adeguato) anche il bisogno effettivo ha il suo peso. La centralizzazione fu raggiunta creando un sistema di registrazione e assegnazione degli alloggi su scala urbana.

Infine, si generalizzò l'accesso all'offerta di alloggi affittati attraverso il sistema centralizzato.

Le associazioni per la casa inizialmente si occupavano solo di gruppi specifici come i membri di sindacati o di altre associazioni professionali, ma col tempo si aprirono anche ad un pubblico più ampio. I vari enti pertanto non si concentrarono mai unicamente sui bisogni delle fasce più povere della popolazione, anzi, negli anni Ottanta ci si sforzò di fornire alloggi adeguati e convenienti a tutte le classi sociali. Le politiche abitative miravano, infatti, a garantire che tutti i tipi di nucleo familiare potessero accedere al *social housing*, indipendentemente dal reddito.

Età dell'oro ed evoluzione del movimento

La storia delle politiche abitative di Amsterdam dopo il 1960 ebbe un doppio sviluppo: la mobilitazione dal basso portò lo Stato sotto il controllo democratico dei cittadini e il mercato abitativo venne gradualmente posto sotto il controllo statale. Il movimento dei residenti e le istituzioni emergenti contribuirono a creare uno *stock* che non rispondeva alle leggi di mercato, il quale generalizzò l'accesso e massimizzò la convenienza, promuovendo allo stesso tempo il coinvolgimento dei residenti e facilitando la democrazia diretta. Il movimento degli *squatter* crebbe con costanza tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta, coinvolgendo circa 20.000 persone al 1980. Tuttavia, da quel momento il movimento iniziò il suo declino. Molte occupazioni di lungo corso vennero legalizzate e i numeri iniziarono a calare. I motivi di questo declino sono diversi: innanzitutto, il movimento aveva ottenuto buoni risultati in termini di influenza sulle politiche

[8] Huisman C.J. & Kelk S. (2008).

abitative, riducendo così il proprio scopo; in secondo luogo, l'amministrazione, che di fatto si era mossa per risolvere la questione abitativa, si sentiva in diritto di reprimere con maggiore forza gli elementi più radicali.

Si giunse così ad un momento, negli anni Novanta, in cui la corrente più attiva e più tollerata era quella del '*free space*'. Gli *squatters* occupavano grandi edifici, come fabbriche e magazzini abbandonati nell'area del porto, trasformandoli in centri artistici e culturali, oltre che abitativi, e l'amministrazione li tollerava nel nome della cosiddetta '*breeding place policy*', uno strumento amministrativo che consentiva di stipulare accordi tra gli occupanti ed il Comune, riconoscendo il valore che queste occupazioni potevano avere per la crescita economica e lo sviluppo socio-culturale della città.

La nascita della '*breeding place policy*' risale agli anni Ottanta, quando alcuni gruppi di *squatters* iniziarono a sostenere di non stare semplicemente difendendo il diritto all'abitare, ma anche contribuendo al funzionamento economico, culturale e sociale della città. Infatti, sostenevano che i loro piccoli negozi, le attività di volontariato, le attività artistiche e le manifestazioni culturali erano in realtà molto più importanti e vantaggiosi per la città rispetto ai vari alberghi, centri commerciali o appartamenti di lusso a cui le occupazioni avrebbero dovuto lasciare il posto. Inizialmente, il governo rimase sordo a queste richieste, ma nel corso degli anni Novanta l'amministrazione comunale cominciò a rendersi conto che gli *squatter* potevano rappresentare una risorsa per Amsterdam, e non più solo un peso.

Il cambio di rotta neoliberista e la legge anti squatting

Secondo Susan Fainstein[9], l'interazione tra gli *squatter*, i movimenti dei residenti ed una politica abitativa nazionale portò Amsterdam a diventare negli anni Ottanta un ottimo esempio di '*just city*', una città costruita su principi di ridistribuzione ed equo accesso ai servizi urbani. Purtroppo, il cambio di rotta politica degli anni Novanta riuscì ad incrinare il sogno della '*just* Amsterdam': mentre l'ideologia neoliberista pervadeva i sussidi governativi per l'edilizia sociale e la costruzione di case era sempre più criticata, il partito cristiano e la destra iniziarono a smantellare il sistema di *social housing*. Per la prima volta, gli amministratori dissero che la mancanza di case era qualitativa piuttosto che quantitativa: sostenevano che chiunque potesse trovare un alloggio; il problema stava nel fatto che non tutti i gruppi potevano soddisfare le loro preferenze. Il fondamento ideologico di questa nuova politica abitativa è che tutte le classi sociali debbano avere il proprio segmento di mercato edilizio. La classe operaia, in quest'ottica, dovrebbe vivere nelle case popolari, mentre le classi medio-alte dovrebbero accedere alla proprietà. Queste nuove politiche attaccano il principio di inclusione sviluppato negli anni Ottanta e segmentano il mercato, avendo come obiettivo principale la marginalizzazione del settore sociale.

Il consistente patrimonio abitativo sociale smette di essere considerato come un risultato positivo delle battaglie sociali, bensì viene concepito come un ostacolo per l'efficiente funzionamento del mercato immobiliare. In questo contesto, una strategia semplice per diminuire lo *stock* di alloggi sociali è la privatizzazione del patrimonio abitativo pubblico, insieme alla privatizzazione delle *housing associations* e alla loro trasformazione in *housing corporations*, che operano come aziende di profitto in cui i locatari sono semplicemente dei consumatori (*woonconsumenten*) e nemmeno i più importanti. Il patrimonio abitativo sociale viene dunque venduto o demolito, in favore di alloggi più costosi. Il segmento principale di 'consumatori' diventa la classe media, da cui ci si aspetta che acquisti le case popolari privatizzate e investa il capitale necessario per migliorare gli edifici.

---

[9] Fainstein S. (2000).

Un'altra strategia è quella di utilizzare le politiche di rinnovamento urbano come strumento di rigenerazione sociale. Le attuali politiche di '*social mix*' tendono ad espellere le fasce più povere dalle aree centrali della città e rimpiazzarle con famiglie ad alto reddito, attraverso fenomeni di gentrificazione promossi dallo Stato[10]. Come conseguenza delle politiche abitative degli anni Novanta, dunque, i numeri dell'emergenza abitativa peggiorano nettamente, spingendo lo *squatters movement* a nuove occupazioni. Il culmine di tali politiche neoliberiste è rappresentato dalla legge *antisquatting* del 2010, che rende illegale e reprime pesantemente ogni forma di occupazione abitativa, di fatto eliminando uno dei principali strumenti della lotta per il diritto all'abitare.

Occupazioni oggi e domani. Conclusioni

Negli ultimi decenni la legislazione contro lo *squatting* ha subito un giro di vite in tutta Europa, al punto che anche i Paesi Bassi e il Regno Unito, storicamente i paesi più tolleranti, hanno reso illegale l'occupazione abitativa. Allo stesso tempo, mentre la repressione delle occupazioni abitative viene rinforzata, si aprono spazi istituzionali per legalizzare alcune realtà potenzialmente vantaggiose per le città o i quartieri che le ospitano, usando la contro-cultura come motore di sviluppo socio-economico. Questa apparente incoerenza istituzionale rappresenta da un lato uno strumento di integrazione e controllo delle realtà sociali più indipendenti, ma dall'altro anche un'opportunità per vedere legittimate esperienze di politiche urbane dal basso.

Purtroppo la miopia istituzionale, quando si tratta di politiche abitative, non è solo italiana: persino in Olanda – un luogo in cui i movimenti per l'abitare hanno fatto la storia – esiste una reazione punitiva e censoria legata ad un'idea limitata e individualista di legalità come protezione della proprietà privata e del 'diritto al profitto'. Sebbene la legge del 2010 abbia notevolmente ridotto il potenziale politico dello *squatters movement*, le occupazioni in Olanda e soprattutto ad Amsterdam non sono certo sparite. Sono anzi all'ordine del giorno, ma purtroppo lo sono anche gli sgomberi.

Solo alcuni dei centri sociali che si appoggiano alla '*breeding place policy*', oppure le vecchie occupazioni legalizzate, possono sperare di non essere sgomberate in breve tempo. Di conseguenza, le poche occupazioni durature rimaste non riescono a rappresentare una soluzione per l'emergenza abitativa, ma rimangono quasi esclusivamente un punto di riferimento culturale.

Nonostante ciò si assiste negli ultimi anni ad una ripresa dello *squatters movement* e delle occupazioni in chiave di protesta politica, in un contesto che, complice la crisi economica e le mancate risposte politiche, ha visto il riacutizzarsi della crisi abitativa, i cui principali protagonisti sono di nuovo i giovani nuclei familiari, i *single* e gli studenti[11].

Se ne può dedurre che, nonostante la forte repressione e i tentativi di legalizzazione possano aver ridotto l'autonomia e il radicalismo dello *squatters movement*, l'eredità socio-politica e culturale di pratiche ed esperienze decennali di occupazione può ancora trovare spazio nelle lotte politiche per il diritto all'abitare.

Bibliografia

Dienst Wonen (2008) "Jan komt. De Amsterdamse Volkshuisvesting 1970-2005", in *Amsterdam: Dienst Wonen*, v. 2.

Fainstein S. (2000) "New Directions in Planning Theory", in *Urban Affairs Review* 35(4), pp. 451-478.

[10] Uitermark J. *et al.* (2007).

[11] Priemus H. (2011); Uitermark J. (2004a).

Huisman C.J. & Kelk S. (2008) "A (very) rough guide to Amsterdam housing policy", http://housingamsterdam.org/po_inside/roughguide2008.doc, accesso marzo 2017.

Martínez M. (2011) "The Struggle for Social Autonomy: What Have We Learnt about Urban Politics from Squatting in Europe?", http://www.rc21.org/conferences/amsterdam2011/edocs3/Session%2013/RT13-2-Martinez.pdf, accesso marzo 2017.

Priemus H. (2011) "Squatters and municipal policies to reduce vacancy. Evidence from The Netherlands", in *23rd Conference of the European Network for Housing Research ENHR, Toulouse*, July 5-8, ENHR.

Pruijt H. (2013) "Culture Wars, Revanchism, Moral Panics and the Creative City. A Reconstruction of a Decline of Tolerant Public Policy. The Case of Dutch Anti-squatting Legislation", in *Urban Studies*, 50(6), pp. 1114-1129.

Uitermark J. (2009) "An *in memoriam* for the just city of Amsterdam", in *City*, 13(2-3), pp. 347-361.

Uitermark J. (2004a) "Framing Urban Injustices: The Case of the Amsterdam Squatter Movement", in *Space and Polity*, 8(2), pp. 227-244.

Uitermark J. (2004b) "The Co-optation of Squatters in Amsterdam and the Emergence of a Movement Meritocracy. A critical reply to Pruijt", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), pp. 687-698.

Uitermark J., Duyvendak J.W. and Kleinhans R. (2007) "Gentrification as a Governmental Strategy. Social Control and Social Cohesion in Hoogvliet, Rotterdam", in *Environment and Planning A* 39(1), pp. 125-141.

Martina Gentili

Dottoranda presso il Gran Sasso Science Institute dell'Aquila e *guest researcher* presso il dipartimento OTB della TU Delft. I suoi interessi di ricerca comprendono problemi di accessibilità e carenza di alloggi e la relazione tra alloggi e sistemi di pianificazione. Attualmente sta lavorando sulla relazione tra pratiche illecite, sviluppo urbano e alloggi.

Questo articolo è stato originariamente concepito come intervento per la conferenza “Città immaginate. Riuso, sperimentazioni e nuove forme dell’abitare”, parte di una serie di iniziative svoltesi presso il centro sociale Astra 19 (Tufello, Roma) nella primavera del 2016.

L’intera raccolta degli interventi, trascritti, raccolti e revisionati in seguito, è archiviata nella pagina https://archive.org/details/Cittaimmaginate2016

Il testo è stato rivisto e pubblicato nel 2019 per i tipi di Manifestolibri all’interno della collana Territori.

Questo volume, curato da Marco Gissara, Maura Percoco ed Emilia Rosmini, è arricchito da ulteriori contenuti: un ampio apparato di immagini, comprendente un racconto fotografico di ZA2 sul patrimonio costruito dismesso romano in cerca di nuovi usi, un’indagine grafica sulle occupazioni studentesche romane e un dialogo conclusivo.

Nella pagina seguente, è possibile consultare l’indice completo del libro. Qui la pagina sul sito dell’editore www.manifestolibri.it/shopnew/product.php?id_product=816

Città immaginate. Riuso e nuove forme dell’abitare

a cura di Marco Gissara, Maura Percoco, Emilia Rosmini